

Piotr Szukalski
Instytut Socjologii
Uniwersytet Łódzki
pies@uni.lodz.pl



Ilu nas jest?

O tym, dlaczego władze publiczne nie są zainteresowaną odpowiedzią na powyższe pytanie

Sto lat temu, w roku 1917, Eugeniusz Romer, zapewne najwybitniejszy polski geograf XX wieku, opublikował broszurkę „Ilu nas jest?”. Jej celem było wypełnienie patriotycznego obowiązku spisania swoistego inwentarza mówiącego o liczbie Polek i Polaków zamieszkujących trzy państwa zaborcze. Zadanie to było o tyle niełatwe, iż oficjalne dane odnoszące się przede wszystkim do terenów zaboru rosyjskiego znajdujących się poza Królestwem Kongresowym były ewidentnie zaniżone. Romer – na podstawie porównywania trzech odmiennych źródeł danych (spisy, dane o narodowości posiadaczy ziemi, dane o narodowości osób wybieranych w lokalnych wyborach) – próbował choć częściowo wypełnić luki szacunkami.

100 lat później również mamy powód do użycia tego samego tytułu, choć przyczyny tego są jakże odmienne. Wciąż nie dysponujemy informacją o realnej liczbie Polek i Polaków zamieszkujących teren RP, zaś nasza niewiedza nie wynika ze świadomej chęci minimalizowania polskości pewnych obszarów, lecz z wpływu masowych, nierejestrowanych migracji, sprawiających, iż nasza wiedza na temat przemian demograficznych we współczesnej Polsce jest iluzoryczna. Co więcej, zdaje się, iż – choć powyższy stan rzeczy znany jest powszechnie – brak jest wśród decydentów osób zainteresowanych zmianą, urealnieniem naszej wiedzy o liczbie mieszkańców Polski.

Teoretycznie sprawa liczby mieszkańców Polski jest niezwykle prosta. Informacje na temat stałej liczby mieszkańców naszego kraju gromadzi Główny Urząd Statystyczny na podstawie danych pochodzących z bieżącej ewidencji ludności prowadzonej jako zadanie obligatoryjne przez wszystkie gminy. Gminne biura ewidencji ludności ściśle współpracują z osobami realizującymi inne zadanie obowiązkowe – prowadzenie Urzędów Stanu Cywilnego. Stąd też dzięki przepływowi informacji między USC a biurami ewidencji ludności powinniśmy mieć dostęp do wysokiej jakości danych. Ponieważ dostęp do wielu usług społecznych uzależniony jest od posiadania numeru PESEL i zameldowania (np. rejonizacja szkół), wydaje się, iż mieszkańcy zainteresowani są podawaniem realnych informacji o swym rzeczywistym zamieszkiwaniu w danej gminie, zwłaszcza iż wciąż jeszcze obowiązuje obowiązek meldunkowy.

Tymczasem ostatnie 40 lat było okresem dużego odpływu zagranicznego ludności, która na dodatek nie dopełniała obowiązku wymeldowania się.

W efekcie po NSP 2001 „oficjalna” liczba ludności zmniejszyła się o 400 tys. osób, dzięki „wylapaniu” części emigracji (o ile na koniec 2001 r. podawano ludność równą 38,632 mln, o tyle po uwzględnieniu danych spisowych we wszystkich urzędowych statystykach zaczęła dla tego dnia pojawiać się wielkość 38,242 mln). Jednakże dopiero po wejściu Polski do UE i pojawieniu się tzw. migracji poakcesyjnych gwałtownie zwiększyła się skala migracji, przede wszystkim tych nierejestrowanych. Pomiędzy rokiem 2000 a 2015 w Polsce – zgodnie z oficjalnymi danymi –

osiedliło się 186,9 tys. osób, a wyjechało z kraju na stałe 414,6 tys., co oznaczało ujemne saldo migracji zewnętrznych równe -227,6 tys. W żadnym roku – również wtedy, gdy z każdego miasta powiatowego codziennie autobusy wywoziły naszych rodaków na Zachód w poszukiwaniu lepszego życia – liczba wymeldowujących się na stałe nie przekraczała 50 tys. w skali roku (max. 46,9 tys. w 2006 r., zazwyczaj były to wielkości z przedziału 20-30 tys. rocznie). Jednocześnie szacunki pochodzące ze spisów ludności wskazywały na narastającą liczbę osób formalnie mieszkających w kraju, ale faktycznie przebywających (długo)trwale poza jej granicami (dane w tysiącach osób):

Przebywający za granicą powyżej	NSP'2002	NSP'2011
3 miesiące	786,1	2 017,5
12 miesięcy	626,2	1 564,6

Po uwzględnieniu wyników NSP'2011 GUS nieznacznie przeszacował liczbę ludności, tym razem – zaskakująco dla wszystkich – podwyższając ją. Przykładowo na koniec roku 2010 podawano, iż Polskę zamieszkuje 38,200 mln osób, zaś – bazując na wynikach spisu – podwyższono ten szacunek do 38,530 mln osób. O niedoskonałościach nowatorskiego sposobu przeprowadzenia spisu – łączącego dane odnoszące się do wszystkich mieszkańców kraju pochodzące z urzędowych rejestrów z danymi pochodzącymi z reprezentatywnego badania 20% gospodarstw domowych – napisano wiele, zaznaczając przede wszystkim zaskakujący wynik końcowy odnośnie do otrzymanej liczby mieszkańców.

Częściowo w ostatnich latach i GUS próbuje wypełniać swoje międzynarodowe zobowiązania do podawania realnych danych na temat liczby ludności, wprowadzając pojęcie ludności rezydującej. Do rezydentów danej jednostki administracyjnej zalicza się wszystkie osoby mieszkające lub zamierzające mieszkać w tej jednostce nie krócej niż 1 rok. Oznacza to, że w liczbie rezydentów danej jednostki administracyjnej ujęci są: 1) stali mieszkańcy (osoby tam zameldowane lub stale mieszkające bez zameldowania) z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na okres co najmniej 12 miesięcy do innego miejsca w kraju lub za granicę, 2) osoby przybyłe z innego miejsca w kraju lub z zagranicy (imigranci bez karty stałego pobytu) na okres co najmniej 12 miesięcy (zob. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html>).

GUS upublicznia dane o ludności rezydującej odnoszące się do okresu zapoczątkowanego w 2009 r. Zgodnie z nimi obecnie w Polsce mieszka o prawie pół miliona mniej osób, niż wynikałoby to z ewidencji ludności (tab. 1). Ta niewielka w skali kraju różnica (1,3% stanu „oficjalnego”) jest przy tym bardzo zróżnicowana przestrzennie i z punktu widzenia wieku. W pierwszym przypadku szacunki GUS wskazują na zawyżoną o 4,5% liczbę ludności Opolszczyzny, podczas gdy w przypadku większości regionów różnice są minimalne, ok. jednoprocetowe (tab. 1). Z kolei w przypadku wieku estymacje GUS mówią, iż największe, sięgające 3% różnice dostrzegalne są obecnie w przypadku grupy wieku 30-34 lata, a zatem osób bardzo młodych i najbardziej podatnych na migracje w latach bezpośrednio następujących po polskim wejściu do EU (rys. 1).

Wprowadzenie kategorii ludności rezydującej było spełnieniem wymogu UE. Jednak zdajemy sobie świetnie sprawę, iż podane wielkości nijak mają się do faktycznej liczby mieszkańców Polski, liczby uwzględniającej ogół trwałych migracji zagranicznych. Liczba osób na trwałe zamieszkujących poza granicami Polski – przypomnijmy, to kilkaset tysięcy regularnie wskazywanych jako różnica między ludnością rezydującą a tą wynikającą z bieżącej ewidencji – jest znacznie wyższa, zapewne z przedziału 1,5-2,0 mln.

Tabela 1

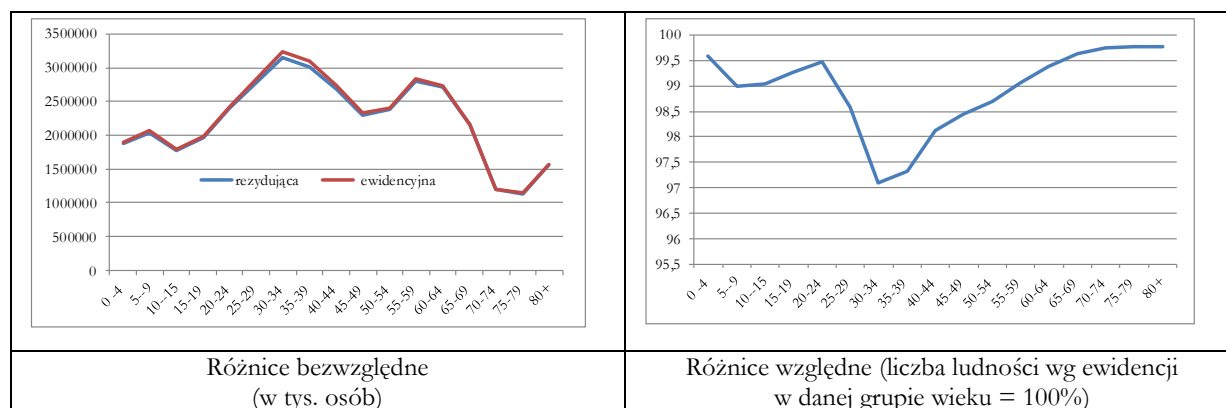
Liczba ludności rezydującej i wynikającej z ewidencji ludności w latach 2010 i 2015 (w tys. osób)

Jednostka administracyjna	2010		2015	
	Ludność rezydująca	Ludność wg ewidencji	Ludność rezydująca	Ludność wg ewidencji
Dolnośląskie	2878,1	2877,8	2864,6	2904,2
Kujawsko-pomorskie	2075,1	2069,5	2062,0	2086,2
Lubelskie	2156,6	2151,9	2118,5	2139,7
Lubuskie	1010,7	1011,0	1005,2	1018,1
Łódzkie	2528,7	2534,4	2479,4	2493,6
Małopolskie	3293,6	3310,1	3330,0	3372,6
Mazowieckie	5240,5	5242,9	5323,3	5349,1
Opolskie	973,0	1028,6	952,6	996,0
Podkarpackie	2083,5	2103,5	2083,5	2127,7
Podlaskie	1175,0	1188,3	1158,9	1188,8
Pomorskie	2245,6	2240,3	2277,1	2307,7
Śląskie	4585,8	4635,9	4520,6	4570,8
Świętokrzyskie	1268,1	1266,0	1241,9	1257,2
Warmińsko-mazurskie	1428,6	1427,2	1414,7	1439,7
Wielkopolskie	3422,7	3419,4	3451,0	3475,3
Zachodniopomorskie	1697,2	1693,1	1684,0	1710,5
P O L S K A	38062,7	38200,0	37967,2	38437,2

Źródło: dane GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html>

Rysunek 1

Rozkład wieku ludności Polski według bieżącej ewidencji i ludności rezydującej w 2015 r.



Źródło: dane GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html>

W przypadku gdy jesteśmy zainteresowani nie ludnością kraju ogółem, lecz ludnością mniejszych jednostek administracyjnych, mogą pojawić się jeszcze większe względne różnice, wynikające z konieczności uwzględnienia również i migracji wewnętrznych. W Polsce trwa powolny proces koncentracji ludności na obszarach najdynamiczniej się rozwijających, a tym samym uchodzących za najatrakcyjniejsze. W efekcie w niektórych województwach, a tym bardziej powiatach i przede

wszystkim gminach, różnice między liczbą rzeczywistą a tą szacowaną na podstawie ewidencji ludności mogą być zdecydowanie większe, niż wynikałoby to z uwzględnienia tylko migracji zagranicznych. Zapewne znaleźć można jednostki administracyjne, gdzie różnice wynoszą i po kilkanaście i więcej procent, aczkolwiek z drugiej strony w przypadku kilku najbardziej atrakcyjnych polskich metropolii liczba ludności zapewne i miast-trzonów i terenów te miasta okalających jest wyższa niż ta formalnie tam mieszkających. Zaznaczyć jednak należy, iż tego typu różnice *in plus* odnoszą się do niewielkiej liczby specyficznych jednostek administracyjnych.

W tym miejscu warto przejść do zaznaczonego w tytule niniejszego opracowania problemu niechęci władz publicznych do ustalenia stanu faktycznego. Zaznaczyć przy tym należy, iż ta niechęć może być zaobserwowana w zasadzie na każdym szczeblu administracyjnym.

W przypadku władz centralnych podstawowa niechęć do realnych danych demograficznych związana jest z obawami o skutki takiej wiedzy dla politycznej siły Polski w UE. Traktat Lizboński uzależnia siłę polityczną każdego kraju – w przeciwieństwie do systemu nicejskiego, w którym z góry przydzielano każdemu państwu pewną określoną liczbę głosów – od liczby ludności. Siłę czynnika demograficznego widać najpełniej przy określeniu (podwójnej) większości, jak i mniejszości blokującej. W rezultacie „przyznania się” przez polski rząd do mniejszej liczby ludności zmniejszyłaby się liczba głosów przypadających Polsce przy podejmowaniu decyzji UE.

Dodatkowo, mniejsza liczba ludności przekłada się na wyższy poziom PKB *per capita*, a tym samym niższe środki pomocowe i wyższą składkę członkowską. Nie rekompensuje tych zmian poprawa szeregu wskaźników o charakterze cywilizacyjnym czy demograficznym (np. wzrost współczynnika dzietności – wyższy od ogólnego wpływu na szereg ekonomicznych wskaźników obliczanych dla ogółu ludności z uwagi na bardzo duże braki kobiet w wieku 25-35 lat – który w miejsce 1,3 w ostatnich latach zapewne zbliżyłby się do 1,4).

Również władze lokalne i regionalne nie są zainteresowane danymi o rzeczywistej – z reguły znacznie niższej – liczbie ludności. Powody tego są różnorakie.

Najważniejszym powodem są obawy o zmianę podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych w sytuacji gdy np. wartości uzyskanych w rzeczywistości podatków podzielić należałoby przez mniejszą liczbę mieszkańców. Oznaczałoby to podwyższenie dochodów w przeliczeniu na mieszkańca, co z kolei oznaczałoby w wielu przypadkach znacznie niższe subwencje wyrównawcze.

Dodatkowo wiele jednostek administracyjnych, głównie gmin, obawia się, iż takie urealnienie danych na temat faktycznych mieszkańców oznaczałoby mniejsze dochody z udziału w podatku od osób fizycznych, które – niezależnie od faktycznego miejsca zamieszkiwania – wpłacane są do budżetu gminy/powiatu/województwa, gdzie dana osoba jest zameldowana. Oczywiście obawa ta odnosi się do uwzględniania osób płacących podatki w Polsce, mieszkających na innym terenie. Z drugiej strony – największe polskie miasta, gdzie duża część faktycznej ludności to mieszkańcy „nielegalni” (tj. niezameldowani), oczywiście zainteresowane są owym urealnieniem danych o ludności.

Dodatkowo do głosu dochodzą obawy radnych o miejsca w radach gminy i powiatu oraz sejmiku województwa. W skład rady gminy wchodzi – zgodnie z *Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* – radni w liczbie: 15 w gminach do 20 000 mieszkańców; 21 w gminach do 50 000 mieszkańców, 23 w gminach do 100 000 mieszkańców, 25 w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych. W przypadku powiatów o liczbie ludności do 40 000 mieszkańców wybieranych jest 15 radnych, oraz po dwóch na każde następne rozpoczęte 20 000 mieszkańców jednak nie więcej niż 29 radnych (*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*). Z kolei w skład sejmiku województwa wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie: trzydziestu w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne

rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*). Tak więc niższa liczba wyborców przekłada się na mniejszą liczbę radnych, co oznacza większą konkurencję o miejsce w tego typu organie samorządu.

Jak zatem widać, choć przyczyny niechęci do poznania faktycznej liczby mieszkańców są na różnych szczeblach władz różne, prowadzą do tego samego skutku – braku determinacji, a nawet zwykłej chęci ustalenia stanu faktycznego.

* * *

Gdy 100 lat temu E. Romer pisał swoje, przypomniane we wprowadzeniu, opracowanie, starał się – próbując określić rzeczywistą liczbę Polaków znajdujących się na ziemiach Polski przedrozbiorowej – wskazać na skalę systematycznego zaniżania informacji o polskości przez aparat państw zaborczych. Wychodził z wyartykułowanego na pierwszych stronach swego opracowania założenia, iż każda władza próbuje tak określić sposób gromadzenia danych ludnościowych, by doprowadzić do uzyskania „właściwych”, tj. jak najbardziej korzystnych z punktu widzenia danej władzy, wyników. Ironia losu sprawia, iż dziś – pisząc o rzeczywistej liczbie mieszkańców najbardziej jednolitego etnicznie obok Albanii kraju Europy – zdajemy sobie sprawę z tego, iż to władze publiczne naszej, niepodległej Ojczyzny nie są zainteresowane jednoznacznym oszacowaniem rzeczywistej liczby mieszkańców naszego kraju w imię różnie pojmowanych interesów politycznych.

Tymczasem faktyczna wiedza odnośnie do liczby i struktury demograficznej, społecznej i ekonomicznej ludności jest niezbędna z punktu widzenia zarządzania krajem, a przede wszystkim z punktu widzenia planowania jakichkolwiek inwestycji publicznych.

Literatura

Romer E., 1917, *Ilu nas jest?*, Nakładem księgarni G. Gebethnera i Sp., Kraków

RRL (Rządowa Rada Ludnościowa), 2016, *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2015-2016*, Warszawa, <http://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/>

Slany K., Solga B. (red.), 2014, *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski. Raport Komitetu Badań nad Migracjami PAN*, Warszawa, http://www.wp.ajd.czyst.pl/dz/uploads/Raport_KBnM_PAN_Spo%C5%82eczne_skutki_poakcesyjnych_migracji_ludno%C5%9Bci_Polski.pdf